

Tilburg University

Slim kiezen bij slimme meters

Cuijpers, C.M.K.C.

Published in:
Privacy & Informatie

Publication date:
2011

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Cuijpers, C. M. K. C. (2011). Slim kiezen bij slimme meters. *Privacy & Informatie*, 14(juni), 131-141.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Wetenschappelijk artikel

Slim kiezen bij slimme meters

95

Trefwoorden:

Slimme meters, novelle, keuzevrijheid, privacy en gegevensbescherming

De door de Eerste Kamer afgedwongen wijzigingen van het wetsvoorstel slimme meters hebben mede ten doel tegemoet te komen aan privacybezwaren. Recentelijk is het gewijzigde wetsvoorstel als hamerstuk door de Eerste Kamer aangenomen. In deze bijdrage wordt gekeken of de situatie die nu gecreëerd is daadwerkelijk bestempeld kan worden als privacyvriendelijk.

1 Inleiding

Op basis van privacybezwaren hield de Eerste Kamer twee jaar geleden de behandeling aan van het wetsvoorstel 'slimme energiemeters' in afwachting van een novelle.^{1, 2} Recentelijk zijn het wetsvoorstel en de novelle vrijwel geruisloos als hamerstuk door de Eerste Kamer aangenomen. In dit artikel wordt gekeken in hoeverre de met de novelle aangebrachte wijzigingen daadwerkelijk hebben geleid tot een privacyvriendelijk klimaat bij slimme energiemeting.

Alvorens nader in te gaan op mogelijke kanttekeningen die vanuit privacyoptiek te plaatsen zijn bij het gewijzigde juridische kader voor slimme energiemeting, wordt eerst kort de parlementaire geschiedenis uiteengezet. Daarna wordt het artikel 'Begluren en besturen door slimme energiemeters: een ongerechtvaardigde inbreuk op onze privacy' dat begin 2009 in P&I verschenen is,

kort in herinnering gebracht. In dit artikel werd geconcludeerd dat het wetsvoorstel slimme meters een toets aan artikel 8 EVRM niet kan doorstaan.³ De inzichten uit dit artikel zijn van belang om in deze bijdrage toe te kunnen werken naar een antwoord op de vraag of met de aangebrachte wijzigingen een privacyvriendelijke situatie is ontstaan. Hiertoe zullen de voorgestelde wijzigingen worden besproken, alsook een aantal uitvoeringsregelingen die vanuit een oogpunt van privacy relevant zijn zoals de 'Regeling Gegevensbeheer en Afdracht' en de 'Sectorrichtlijn voor privacybescherming in -, en beveiliging van de slimme-meterinfrastructuur'.⁴

2 De parlementaire geschiedenis in vogelvucht

Het 'Wetsvoorstel implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie' en het 'Wetsvoorstel Verbetering werking elektriciteits- en gasmarkt'⁵ zijn op 3 juli 2008 door de Tweede Kamer aangenomen.⁶ Echter, omdat de Eerste Kamer zich zorgen maakt of deze wetsvoorstellen de privacytoets wel kunnen doorstaan besluit de Eerste Kamer op 7 april 2009 de wetsvoorstellen aan te houden in afwachting van een novelle. Op 24 april 2010 wordt bij de Tweede Kamer de 'Novelle Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie' ingediend.⁷ Twee dagen later wordt de 'Novelle Verbetering werking elektriciteits- en gasmarkt' bij dezelfde Kamer ingediend.⁸ De novelles zijn vervolgens door beide Kamers gezamenlijk behandeld. Op 9 november 2010 zijn de voorstellen en novelles met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. Op 22 februari 2011 zijn deze voorstellen

* Colette Cuijpers is verbonden aan TILT – Tilburg Institute for Law, Technology, and Society, Tilburg University.

- 1 Op de website van de Eerste Kamer wordt uitgelegd dat een novelle 'een wijziging van een wetsvoorstel is dat al wel door de Tweede Kamer is aangenomen, maar nog niet door de Eerste Kamer'. Zie <www.eerstekamer.nl/faq/wat_is_een_novelle>. Alle webadressen waarnaar in dit artikel verwezen wordt zijn geraadpleegd op 26 april 2011.
- 2 Het gaat hier in feite om twee wetsvoorstellen die nauw met elkaar samenhangen; Wetsvoorstel implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie (Kamerstukken, 31 320) en het Wetsvoorstel Verbetering werking elektriciteits- en gasmarkt (Kamerstukken, 31 374). En ook om twee novelles die nauw met elkaar samen hangen; De Novelle Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie (Kamerstukken 32 373) en de Novelle Verbetering werking elektriciteits- en gasmarkt (Kamerstukken, 32 374). Zie verder de korte parlementaire geschiedenis in par. 2.
- 3 E.J. Koops & C.M.K.C. Cuijpers, Begluren en besturen door slimme energiemeters: Een ongerechtvaardigde inbreuk op onze privacy, *Privacy & Informatie* 20091, p. 2-7. Gedoeld wordt op de wetsvoorstellen: Kamerstukken II 2007/08, 31 320 en 31 374, Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie en Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt.
- 4 Zie <www.internetconsultatie.nl/gegevensbeheerenafdracht> en <www.energiened.nl/_upload/bestellingen/publicaties/352_320002%20-%20PS%20SM%20Hooftdocument.pdf>.
- 5 Kamerstukken 31 320 en 31 374. Hoewel deze wetsvoorstellen uiteraard meer omvatten, zal in deze bijdrage naar deze wetsvoorstellen verwezen worden met de term 'wetsvoorstel slimme meters'.
- 6 Het gaat hier om de implementatie van Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG van de Raad, *PbEG* 2006, L 114/64 e.v.
- 7 Kamerstukken 32 373.
- 8 Kamerstukken 32 374.

als hamerstuk afgedaan in de Eerste Kamer.⁹ Hiermee zijn de wetsvoorstellen 31 320 en 31 374 dus alsnog aangenomen, zij het met een aantal wijzigingen. Hoewel in de Eerste Kamer niet gestemd is over de wetsvoorstellen en novelles, is aan de SP-fractie wel aantekening verleend.¹⁰ Uit de onderliggende stukken blijkt echter dat de zorgen van de SP met name samenhangen met de uitkomsten van, en eventuele consequenties die verbonden worden aan, de verder uit te voeren kosten-batenanalyse, waarover meer in paragraaf 5.3.¹¹ Tot slot zijn op 4 maart 2011 de 'Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie' en de inwerkingtreding van deze wet gepubliceerd in het Staatsblad¹² gevolgd door de publicatie van de 'Wet van 26 februari 2011 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt' op 15 maart 2011.¹³

3 Geheugensteuntje: de slimme energiemeter anno 2009

Voor een goed begrip van waar het bij slimme meters en privacy over gaat, wordt hier kort teruggegrepen op het artikel 'Begluren en besturen door slimme energiemeters: een ongerechtvaardigde inbreuk op onze privacy'.¹⁴ Uit dit artikel blijkt dat de discussie over slimme energiemeters en privacy zich ten onrechte beperkt heeft tot de vraag of de slimme energiemeter inbreuk maakt op het recht op informatieprivacy, ofwel het recht op gegevensbescherming. Dit recht is in Nederland verankerd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Het recht op privacy, zoals onder meer vervat in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), heeft een veel bredere strekking, waaronder naast de informatieprivacydimensie bijvoorbeeld ook het huisrecht en het recht op relationele privacy vallen.¹⁵ Ook deze dimensies van het privacyrecht kunnen door slimme energiemeters worden aangetast, hetgeen vraagt om een toets aan artikel 8 EVRM.

Op zich is de wens om slimme meters in te willen voeren legitiem. Niet alleen vloeit deze invoering voort uit de

Richtlijn energie-efficiëntie¹⁶, ook worden met de slimme meter legitieme doelen nagestreefd zoals energiebesparing. Daarnaast wordt als potentieel voordeel van de slimme meter met name gewezen op het voorkomen van onjuiste facturering, veelal veroorzaakt door onjuiste meterstanden. Zowel de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Europese consumentenorganisatie (Beuc), het Britse EnergyWatch en het eveneens Britse National Consumer Council noemen op afstand uitleesbare meters als een oplossing die voor aanzienlijke verbetering bij facturering kan zorgen.¹⁷ Echter, de wijze van invoering van slimme energiemeters alsmede de zeer uitgebreide functionaliteiten zoals die in de eerste Nederlandse wetsvoorstellen zijn voorzien, gaan beduidend verder dan hetgeen is voorgeschreven door de Richtlijn energie-efficiëntie.¹⁸ De richtlijn geeft energiebesparing als enige doelstelling van de invoering van slimme meters. In de oorspronkelijke Nederlandse wetsvoorstellen zijn echter vijf verschillende doeleinden van de slimme meter beschreven: de meter moet op afstand uitgelezen kunnen worden; capaciteit moet op afstand aan/afgeschakeld kunnen worden; kwaliteit van energieafname moet op afstand gemeten en gesignaleerd kunnen worden; online-interactie tussen afnemers en leveranciers moet mogelijk zijn; en real-time reactie van regelaars in energie-installaties moet tot de functionaliteiten behoren.¹⁹ Met name deze 'extra slimme energiemeters' brengen risico's met zich vanuit veiligheidsoptiek, maar ook vanuit het perspectief van het recht op privacy.

In de oorspronkelijke voorstellen heeft Nederland naast deze brede functionaliteiten ingezet op het verplicht afnemen van slimme energiemeters en het zeer frequent uitlezen van deze meters. Energie zou per kwartier worden uitgelezen en gas per uur.²⁰ Hierbij zou sprake zijn van een centrale opslag van deze gegevens, hetgeen vanuit beveiligingsperspectief gezien kan worden als een groot risico. De verplichte afname en frequente uitlezing van meetgegevens roepen de nodige vragen op vanuit privacyperspectief. Op deze wijze kan inzicht gegeven worden in levenspatronen. Niet alleen wanneer men thuis is of op reis, maar ook de samenstelling van een

9 'Een hamerstuk is een wetsvoorstel waarover niemand het woord wenst te voeren en dat zonder stemming door de Kamer wordt aanvaard'. Zie <www.eerstekamer.nl/begrip/hamerstuk>.

10 'Met het vragen van aantekening kunnen leden aangeven dat zij, als er stemming zou hebben plaatsgevonden over een wetsvoorstel, tegen zouden hebben gestemd. Woordvoerders of fractievoorzitters kunnen deze aantekening namens de aanwezige leden van hun fracties vragen. Door dit op deze manier te doen, hoeft er geen hoofdelijke stemming te worden gehouden'. Zie <www.eerstekamer.nl/begrip/vragen_van_aantekening>.

11 Zie *Kamerstukken I* 2009/10, 31 320 en 31 374, nr. R. Het rapport; Rob van Gerwen et al., *Herziene financiële analyse en adviezen voor beleid*, Arnhem: KEMA 13 juli 2010, is als bijlage bij deze Kamerstukken beschikbaar.

12 *Stb.* 2011, 115 en 117. Art. 4 van de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie vereist dat regels worden gesteld over verbruiks-overzichten en indicatieve kostenoverzichten. Het Besluit kostenoverzicht energie geeft hier invulling aan en treedt om deze reden tegelijkertijd met de wet in werking.

13 *Stb.* 2011, 130. Een dag na de uitgifte van dit Staatsblad is deze wet in werking getreden, <www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32374_novelle_verbetering_werking>.

14 Koops & Cuijpers a.w. 2009.

15 De vrijheid te kiezen met wie al dan geen relaties aan te gaan.

16 Richtlijn 2006/32/EG van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG van de Raad (*PbEG*, L 114).

17 *Kamerstukken I*, 2008/09, 31 320 en 31 374, nr. P, p. 2, <www.eerstekamer.nl/behandeling/20090407/brief_van_de_minister_van/f=vi41a4f00dxw.pdf>.

18 Zie voor de uitgebreide analyse Koops & Cuijpers 2009, p. 3.

19 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 374, nr. 3, p. 12.

20 *Kamerstukken I*, 2007/08, 31 374, nr. A, p. 3, 4 en 14, onder verwijzing naar art. 26ab Elektriciteitswet en art. 13b Gaswet.

huishouden kan hieruit afgelezen worden en zelfs het type apparaat kan worden vastgesteld. Daarnaast kan het geheel of gedeeltelijk op afstand afsluiten van energielevering ernstig ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen en zijn ook hieraan de nodige veiligheidsrisico's verbonden.

Bij een toets aan artikel 8 EVRM stuiten zowel de verplichte afname van de slimme energiemeter als de vergaande functionaliteiten op het tweede lid van deze bepaling, meer in het bijzonder op het vereiste van 'noodzakelijkheid in een democratische samenleving'. Op grond van artikel 8 lid 2 EVRM moet een maatregel voortkomen uit een dringende maatschappelijke behoefte, relevant zijn om zijn doel te bereiken, niet verder reiken dan het noodzakelijke, en redelijkerwijs in verhouding staan tot zijn doel. Dit laatste impliceert dat er geen minder ingrijpende alternatieven zijn die ook geschikt zijn om het doel te bereiken (subsidiariteit) en dat de baten in een redelijke verhouding staan tot de lasten (proportionaliteit).²¹

Hoewel energiebesparing en het bijdragen aan een efficiënte, betrouwbare en eerlijke energiemarkt legitieme doeleinden zijn, is de noodzaak van een volledige uitrol van slimme energiemeters om deze doeleinden te bereiken niet door middel van onderzoek ondubbelzinnig aangetoond. Ook is het maar zeer de vraag of efficiënte bedrijfsvoering kan worden beschouwd als een 'dringende maatschappelijke behoefte'. Met het oog op energiebesparing moet worden opgemerkt dat onderzoek niet eensluidend is over welke middelen nu daadwerkelijk tot energiebesparing leiden. Sommige onderzoeken stellen dat een display in het huis van de energieconsument de beste motivatie biedt om te bezuinigen op energiegebruik.²² Vanuit dit perspectief kan gesteld worden dat minder ingrijpende alternatieven (invoering van slimme meters op basis van vrijwilligheid en een individuele meter met display) voorhanden zijn. Ook gespecificeerde nota's en energieadviezen op basis van geanonimiseerde statistieken en profielen in plaats van op basis van zeer gedetailleerde persoonlijke informatie kunnen bijdragen aan energiebezuiniging. Aan het vereiste van subsidiariteit is dus niet voldaan. Met betrekking tot de schakelfunctie en signaleringsfunctie van de slimme meter is geen onderzoek voorhanden dat de noodzakelijkheid hiervan in een democratische samenleving onderbouwd. De conclusie van het artikel 'Begluren en besturen door de slimme meter' kan dan ook als volgt worden samengevat: Op basis van het voorhanden

zijnde onderzoek kan de verplichte afname van de slimme energiemeter met de door Nederland voorgestelde vergaande functionaliteiten de toets van artikel 8 EVRM niet doorstaan en zal uitgeweken moeten worden naar minder ingrijpende alternatieven.

4 De wijzigingen

4.1 Inleiding

De belangrijkste wijzigingen die vanuit een oogpunt van privacy met de novelle zijn ingevoerd betreffen in de eerste plaats het schrappen van de verplichting voor kleinverbruikers om mee te werken aan de plaatsing van een op afstand uitleesbare meter en het wegnemen van de sancties die gesteld zijn op het niet accepteren van een dergelijke slimme meter.²³ Ten tweede worden de voorwaarden waaronder persoonsgegevens van afnemers kunnen worden verzameld en verwerkt geëxpliciteerd. Tevens wordt een verplichting voor de energiesector geïntroduceerd om in het jaarverslag te rapporteren over de verantwoordingsvoorwaarden die door de NMa in een Informatiecode zullen worden vastgesteld. Daarnaast wordt vanuit een oogpunt van vereenvoudiging van administratieve processen het zogenaamde leveranciersmodel ingevoerd.²⁴

4.2 Meter niet verplicht en beperkte gegevensverzameling

Met het oog op het afschaffen van de verplichte afname van de slimme energiemeter zijn enkele artikelen van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, welke in strekking en bewoording grote gelijkenis vertonen, gewijzigd.

In de eerste plaats wordt de verzameling van meetgegevens van een afnemer²⁵ door de netbeheerder beperkt tot bepaalde specifiek omschreven gevallen.²⁶ Het gaat hier met name om verwerkingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken van de leverancier (bijvoorbeeld facturering en verhuizing) en de wettelijk omschreven taken van netbeheerders.²⁷ Dit is een uitbreiding van de regels omtrent de omgang met meetgegevens. Vóór de wijziging was alleen voorzien in voorwaarden waaronder de netbeheerder meetgegevens van een afnemer aan een leverancier of een derde ter beschikking mocht stellen. Nu is tevens voorzien in voorwaarden waaronder de netbeheerder de meetgegevens mag verzamelen.²⁸

21 Zie P. De Hert, *De internationale bescherming van de rechten van de mens & het grondrecht op privacy*, Brussel: Uitgeverij Politeia 2004, p. 88-89.

22 John Parsons (European Smart Metering Alliance), *European research experience and needs on smart metering*, presentation Bruges workshop 20 October 2007, <<http://62.121.14.21/Files/Exco%20File%20Library/Workshop%20Belg%C3%A4Fum%20October%202007/3%20J%20Parsons%20Bruges.pdf>>.

23 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 374 nr. 3. Het betreft hier enkel zogenaamde kleinverbruikers. Voor elektriciteit een aansluiting op een net met een totale maximale doorlaatwaarde van ten hoogste 3*80 A, art. 95a Elektriciteitswet 1998. Voor gasafnemers die naar een op het verbruik in voorgaande jaren gegronde verwachting minder dan 170 000 m3 gas per jaar verbruiken, art. 43 Gaswet.

24 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 374, nr. 4, p. 1.

25 Ook hier geldt dat wanneer gesproken wordt van afnemer er enkel bedoeld wordt op kleinverbruikers.

26 Art. 26ab Elektriciteitswet en art. 13b Gaswet.

27 De taken genoemd in art. 16 lid 1 Elektriciteitswet en art. 10 lid 1-3 en lid 5 Gaswet.

28 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 374, nr. 3, p. 17.

Een tweede wijziging betreft de mogelijkheid een meter 'administratief uit te zetten'. Een netbeheerder mag de meetgegevens van een afnemer die beschikt over een slimme meter niet op afstand uitlezen als de afnemer hierom verzoekt.²⁹ Een netbeheerder heeft de plicht om aan dit verzoek gehoor te geven. Ook wordt expliciet in de wetgeving bepaald dat de afnemer het recht heeft om een slimme meter te weigeren.³⁰ Hiertoe komt de bepaling waarin geregeld was dat weigering aangemerkt moest worden als economisch delict te vervallen. In geval van weigering wordt door de netbeheerder een niet op afstand uitleesbare meetinrichting ter beschikking gesteld. Hierbij geldt dat de hierboven beschreven toegestane verzameling van meetgegevens niet van toepassing is met betrekking tot afnemers die niet beschikken over een op afstand uitleesbare meetinrichting of die beschikken over een op afstand uitleesbare meetinrichting die 'administratief uitstaat'.

4.3 Vierkeuzemodel

Met het intrekken van de verplichte afname van slimme meters in Nederland is een model ontstaan waarbij kleinverbruikers vier keuzes hebben:

1. geen op afstand uitleesbare meter;
2. een op afstand uitleesbare meter die administratief uitstaat;
3. een op afstand uitleesbare meter met standaardmeetgegevenscollectie-regime;
4. een op afstand uitleesbare meter waarbij toestemming is verleend om meer gegevens uit te mogen lezen.³¹

Uit dit model blijkt dat ook voor de afnemer die wel een slimme meter wil, de waarborgen voor de privacy verbeterd zijn. Zo mogen netbeheerders niet langer een continue stroom van meetgegevens verzamelen.³² In de standaardmeetstand mogen slechts de volgende meetgegevens worden verzameld: één keer per jaar voor de jaarnota; per evenement als er sprake is van verandering van leverancier of verhuizen; tweemaandelijks voor het inzicht in het energieverbruik; dat wat noodzakelijk is voor technisch beheer van het net op grond van de wet-

telijke taak die netbeheerders uitvoeren.³³ Hiernaast voert de netbeheerder metrologisch beheer uit op de meter om te waarborgen dat de meter goed en veilig functioneert.³⁴ Tevens voorziet het wetsvoorstel erin dat netbeheerders alleen meetgegevens aan leveranciers door mogen geven die nodig zijn voor het uitvoeren van taken van de leverancier (opmaken van de jaarnota, afrekenen bij wisselen van leverancier en verhuizen en het geven van inzicht in het actuele energieverbruik). Hierbij worden dagstanden niet langer standaard verzameld. Alleen na ondubbelzinnige toestemming van de kleinverbruiker kunnen frequenter en gedetailleerder meetgegevens worden uitgelezen, waarbij een eenmaal gegeven toestemming ook weer door de kleinverbruiker kan worden ingetrokken.³⁵

4.4 Leveranciersmodel

Naast slimme meters wordt met de novelles in de energiemarkt het zogenaamde 'leveranciersmodel' geïntroduceerd.³⁶ Dit leidt ertoe dat kleinverbruikers niet langer gescheiden facturen ontvangen van hun netbeheerder en energieleverancier maar nog slechts één gecombineerde factuur krijgen die verzonden wordt door de leverancier.³⁷ Deze factuur betreft het totaal van de kosten van levering, metingen netgebruik. Op de website *ConsuWijzer* wordt het verschil tussen leverancier en netbeheerder als volgt uitgelegd: 'U koopt de energie van het energiebedrijf: het energiebedrijf is de leverancier van uw energie. Het gas en de elektriciteit komt in uw huis door het netwerk van gasleidingen en stroomkabels. Dit netwerk wordt aangelegd en onderhouden door de netbeheerder.'³⁸ In de oude situatie betaalde de consument aan twee bedrijven: aan de leverancier voor de elektriciteit en het gas en aan de netbeheerder voor de aansluiting op het netwerk en het transport van energie. In het leveranciersmodel is het energiebedrijf de leverancier van de elektriciteit en heeft de leverancier namens de consument en op basis van diens toestemming een contract met de netbeheerder. De leverancier betaalt namens de consument voor het netbeheer waardoor de consument enkel een rekening ontvangt van de leverancier. Deze factuur vermeldt de prijs voor de energie en de

29 Art. 26ac Elektriciteitswet en art. 13c Gaswet.

30 Art. 26ad en 26ae Elektriciteitswet en art. 13e en 13f Gaswet.

31 Deze vier opties zijn schematisch weergegeven op p. 8 van de memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 374, nr. 3.

32 *Idem*, p. 5.

33 Zie voor deze taken art. 16 van de Elektriciteitswet en art. 10 van de Gaswet.

34 *Idem*. Uit de memorie van toelichting blijkt dat ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taak onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds metrologisch beheer en anderzijds technisch beheer van het net. In het technisch beheer moet onderscheid gemaakt worden tussen meetgegevens (persoonsgegevens) en specifieke technische communicatie met de meter zoals bijvoorbeeld het nagaan van spanningsonderbrekingen. In de standaard situatie vindt zowel technisch als metrologisch beheer van de meter plaats. In situaties waarbij de meter administratief uitstaat, wordt uitsluitend metrologisch beheer uitgevoerd. Onder metrologisch beheer vallen alleen die activiteiten die moeten waarborgen dat de meter goed en veilig functioneert. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 374, nr. 3, p. 8-9. In zijn advies op de novelle heeft het CBP er echter wel op gewezen dat ook gegevens die in het kader van technisch en metrologisch beheer worden verwerkt persoonsgegevens kunnen bevatten en dat dus de Wbp van toepassing is. Het CBP wijst in dit verband met name op het voldoen aan de informatieplicht van art. 33 Wbp. <www.cbpweb.nl/downloads_adv/z2009-00963.pdf>, p. 4 en <www.cbpweb.nl/downloads_adv/z2009-01263.pdf>, p. 2.

35 *Idem*, p. 5.

36 Zie het gewijzigde art. 16b van de Elektriciteitswet.

37 <www.internetconsultatie.nl/gegevensbeheerenafdracht>.

38 <www.consuwijzer.nl>.

prijs voor het netbeheer.³⁹ Deze wijziging is relevant vanuit een oogpunt van privacy aangezien met deze wijziging samenhang gecreëerd wordt tussen de administratieve processen van netbeheerders, energieleveranciers en meetbedrijven omtrent het beheer van gegevens van afnemers. Onder gegevensbeheer wordt verstaan het vastleggen, bewaren, gebruiken en het uitwisselen van persoonsgegevens.⁴⁰

4.5 Gegevensbeheer en rapportageplicht

De uitwerking van het gegevensbeheer is neergelegd in de 'Regeling gegevensbeheer en afdracht elektriciteit en gas'. Hiervan is een consultatieversie beschikbaar op internet.⁴¹ De regeling gegevensbeheer wordt gezien als een aanvulling op de Wbp en vormt een kader waarbinnen voorwaarden kunnen worden vastgesteld waaronder persoonsgegevens van kleinverbruikers verzameld en verwerkt worden.⁴² Met het oog op de efficiëntie en effectiviteit van gegevensbeheer is het noodzakelijk dat de bedrijven in de energiesector hierover adequate en transparante afspraken maken. Deze afspraken moeten worden getoetst door de NMa en worden vastgelegd in de voorwaarden die de bedrijven jegens elkaar en jegens afnemers hanteren betreffende het gegevensbeheer in het kader van administratieve ketenprocessen.⁴³ Deze voorwaarden worden aangeduid als de 'Informatiecode Elektriciteit en Gas'.⁴⁴ Deze Informatiecode voorziet niet in een generieke wettelijke grondslag voor het mogen uitwisselen en verwerken van persoonsgegevens, maar vormt een uitwerking van de Wbp.⁴⁵ In zijn advies over de novelle wijst het College bescherming persoonsgegevens (CBP) erop dat het in strijd is met de Wbp dat is vastgesteld dat de Raad van Bestuur van de NMa in samenwerking met de sector in de Informatiecode de waarborgen zal vastleggen waaraan ondubbelzinnige toestemming voor het frequenter en gedetailleerder uitlezen van meetgegevens zal moeten voldoen. Het CBP wijst erop dat de vereisten voor een rechtsgeldige toestemming zijn vermeld in artikel 1 onder i Wbp en dat er geen ruimte bestaat voor een nadere en/of andere in-

vulling van de toestemmingsvereisten.⁴⁶ Naar aanleiding van het advies is de novelle op dit punt naar tevredenheid van het CBP aangepast.⁴⁷ Hoewel het CBP in zijn advies vraagt om nadere aandacht in de memorie van toelichting voor de wijze waarop ondubbelzinnige toestemming tot stand komt, gaat de uitleg die gegeven wordt niet verder dan dat kleinverbruikers moeten beschikken over alle relevante informatie en dat te allen tijde toestemming kan worden ingetrokken.⁴⁸

Met het oog op nadere concretisering van de Wbp in het kader van slimme energiemeting, hebben de netbeheerders het voornemen geuit een gedragscode op te willen stellen die ter toetsing zal worden voorgelegd aan het CBP.⁴⁹ Hoewel de gedragscode nog niet gerealiseerd is, is vanuit de energiesector wel op 17 september 2010 een 'Sectorrichtlijn voor privacybescherming in -, en beveiliging van de slimme-meterinfrastructuur' uitgevaardigd.⁵⁰ Deze richtlijn zal de leidraad vormen bij het opstellen van de Gedragscode. In deze richtlijn zijn algemeen geldende en ketenoverstijgende maatregelen en eisen opgenomen, apparaatspecifieke eisen en maatregelen, eisen en maatregelen ten aanzien van datacommunicatie, en eisen en maatregelen specifiek voor het centraal systeem. Wat privacy betreft vormt dit document een uitwerking van de rechten en plichten vervat in de Wbp. Er is een grote focus op beveiliging, waaronder bijvoorbeeld autorisatiebeheer en encryptie. Sommige verplichtingen uit de Wbp zijn vrij letterlijk vertaald zoals de schriftelijke specificatie van het doel, doelbinding (intervalstanden en dagstanden worden niet opgehaald van of verzonden door de slimme meter, tenzij hier een legitieme reden voor is of instemming is gegeven door de klant) en bewaartermijnen.⁵¹ Een aantal meer specifieke waarborgen zijn het vermelden waard. Zo dient het centraal systeem van de netbeheerder te beschikken over functionaliteit om te monitoren welke data (waaronder intervalstanden) over welke periode bij klanten zijn opgehaald.⁵² Ook moet de netbeheerder ongeautoriseerde toegang tot, en wijzigingen aan de slimmemeterinfrastructuur kunnen detecteren. Bovendien mogen functionaliteiten op appa-

39 <www.consuwijzer.nl/ik_wil_advies_over/Energie/Energieretening/Uw_energie rekening_nader_verklaard/Basisinformatie/Wat_is_het_leveranciersmodel>.

40 <www.internetconsultatie.nl/gegevensbeheerenafdracht>.

41 Concept Regeling Gegevensbeheer en afdracht elektriciteit en gas consultatieversie 24 februari 2011, <<http://internetconsultatie.nl/gegevensbeheerenafdracht/document/289>>. De consultatie heeft tot en met 24 maart 2011 opengestaan en heeft vier openbaar gepubliceerde reacties opgeleverd. Op de website <<http://internetconsultatie.nl/gegevensbeheerenafdracht/reacties>> staat vijf, maar één van de reacties bestaat uit twee delen (brief en ppt), waardoor eigenlijk sprake is van vier afzonderlijke gepubliceerde reacties. Onduidelijk is of meerdere reacties ontvangen zijn waarvoor geen toestemming voor publicatie gegeven is. In de reacties op de internetconsultatie wordt zowel door PwC als NOREA, de beroepsorganisatie van IT-auditors, gewezen op het kunnen toepassen van reeds bestaande relevante normenkaders zoals de NOREA/NIVRA-Richtlijn 3600 Assurance-opdrachten met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens.

42 Concept Regeling Gegevensbeheer en afdracht elektriciteit en gas consultatieversie 24 februari 2011, p. 4.

43 Idem.

44 De 'Informatiecode Elektriciteit en Gas' wordt door de Raad van Bestuur van de NMa. Laatst bijgewerkte versie dateert van 14 februari 2009, <www.energiekamer.nl/images/Informatiecode_14_februari_2009_Elektriciteit-Gas_tcm7-124067.pdf>.

45 Kamerstukken II 2009/10, 32 374, nr. 3, p. 5.

46 <www.cbweb.nl/downloads_adv/z2009-00963.pdf>, p. 4.

47 <www.cbweb.nl/downloads_adv/z2009-01263.pdf>, p. 2.

48 <www.cbweb.nl/downloads_adv/z2009-00963.pdf>, p. 3 en Kamerstukken II 2009/10, 32 374, nr. 3, p. 9.

49 Concept Regeling Gegevensbeheer en afdracht, p. 7.

50 Privacy en Security slimme-meterinfrastructuur, Hoofddocument Werkgroep Privacy & Security, 17 september 2010. <www.energiened.nl/_upload/bestellingen/publicaties/352_320002%20-%20PS%20SM%20Hoofddocument.pdf>.

51 Idem, p. 24.

52 Idem.

raten niet in of uit te schakelen zijn zonder dat de netbeheerder dit opmerkt.⁵³ De netbeheerder dient tevens te borgen dat iedere leverancier van apparaten, systemen, software of netwerken een verklaring oplevert dat zijn producten geen 'backdoors' bevatten waarmee ongeautoriseerde toegang tot de slimmeterinfrastructuur kan worden verkregen.⁵⁴ Hoewel in de privacydiscussie omtrent de slimme meter de centrale opslag van gegevens een heikel punt vormde, wordt in de 'Sectorrichtlijn privacybescherming in -, en beveiliging van de slimmeterinfrastructuur' op basis van de stakeholders- en risicoanalyse toch als uitgangspunt genomen dat informatie zo veel mogelijk wordt opgeslagen op één plaats.⁵⁵ Vervolgens blijkt dat in apparaten in beginsel alleen meetstanden worden opgeslagen, en nooit persoonsgegevens, lokatiespecifieke informatie of EAN-codes.⁵⁶ Dat de meetstanden ook in het centrale systeem worden opgeslagen blijkt uit de gespecificeerde bewaartermijnen die nu juist zien op de meterstanden in het centraal systeem. Voor intervalstanden geldt een bewaartermijn van 10 kalenderdagen, voor dagstanden 40 kalenderdagen, en voor maandstanden 13 maanden. Deze termijnen gelden ook voor meterstanden opgeslagen op apparaten.⁵⁷ Voor overige persoonsgegevens is geen bewaartermijn gespecificeerd en geldt de algemene norm uit de Wbp dat gegevens niet langer bewaard mogen worden dan noodzakelijk voor het doel waarvoor zij verzameld zijn.⁵⁸ Wellicht dat dit punt van opslag toch nog eens onder de loep genomen moet worden aangezien de Artikel 29-werkgroep recentelijk de volgende uitspraak heeft gedaan: "The technical specifications of the network should also ensure that any data collected should remain within the household network unless transmitting it elsewhere is necessary, or if the data subject consents to the transmission".⁵⁹

De naleving van de normen betreffende gegevensverwerking staat onder toezicht van het CBP en de NMa. Het CBP is verantwoordelijk voor de handhaving van de Wbp, terwijl de NMa toeziet op de naleving van de op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet gestelde regels omtrent gegevensbeheer. Ter bevordering van de transparantie wordt een verplichting in het leven geroepen dat energiebedrijven in het jaarverslag verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de voorwaarden voor gegevensverwerking.⁶⁰

In zijn advies over de novelle heeft het CBP erop gewezen dat duidelijk gemaakt moet worden dat betrokkenen via de jaarverslagen van de netbeheerders niet geïnformeerd zullen worden over de naleving van de Wbp, maar over de naleving van de verantwoordingsvoorwaarden van de NMa krachtens hoofdstuk 4 van de Elektriciteitswet 1998, respectievelijk hoofdstuk 3 van de Gaswet.⁶¹ De memorie van toelichting is hiermee in overeenstemming gebracht en benadrukt bovendien dat de rapportage via het jaarverslag voor de sector geen middel is om te voldoen aan de Wbp.⁶² Of persoonsgegevens rechtmatig verwerkt worden, blijft dan ook gewoon een vraag die thuishoort in het domein van het College bescherming persoonsgegevens.⁶³

5 Zijn de privacy problemen opgelost?

Vanuit privacyoogpunt is het zeker een stap in de goede richting dat het weigeren van een slimme meter niet langer een economisch delict is maar een keuze. Ook de nadere invulling van de wijze waarop in het kader van het proces van energiemeting met persoonsgegevens omgegaan moet worden is een positieve ontwikkeling, zeker vanuit het perspectief van bewustwording bij de partijen betrokken in dit proces. Toch blijven er enkele kanttekeningen te plaatsen alvorens te kunnen spreken van slimme meting in een privacyvriendelijke setting. Hieronder worden de vijf voornaamste kanttekeningen kort besproken.

5.1 Beperkte keuzevrijheid

Hoewel de Raad van State stelt dat door de mogelijkheid een slimme meter uit te kunnen schakelen privacybescherming gewaarborgd is, en hierdoor zelfs verplichte uitsluit niet problematisch is, lijkt deze opvatting wat kort door de bocht.⁶⁴ In de eerste plaats omdat keuzevrijheid in de praktijk beperkt blijkt. In de tweede plaats omdat administratief uitschakelen van een slimme meter niet gelijk is aan de situatie waarin een afnemer een traditionele meter heeft. Keuzevrijheid blijkt beperkt in situaties waarin al een op afstand uitleesbare meter aanwezig is, bijvoorbeeld wanneer men verhuist naar een bestaande woning of in geval van een nieuwbouwwoning waarin al een slimme meter is geplaatst, kan de afnemer de op afstand uitleesbare meter namelijk niet meer weigeren.⁶⁵

53 Idem, p. 26.

54 Idem, p. 27.

55 Idem, p. 17.

56 Idem, p. 32. EAN staat voor Europees Artikel Nummer. Dit is een uniek getal van 18 cijfers dat de netbeheerder de mogelijkheid geeft te zien wie een aansluiting heeft en wie de energieleverancier is, <www.consuwijzer.nl>.

57 Idem, p. 25.

58 Art. 10 Wbp.

59 Groep Gegevensbescherming Artikel 29, Opinion 12/2011 on smart metering, 00671/11/EN, WP 183 <http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/2011_en.htm>, p. 17.

60 Zie p. 4 van <http://internetconsultatie.nl/gegevensbeheerenafdracht/document/289>. Deze verplichting moet opgenomen worden in een nieuwe versie van de bestaande 'Informatiecode Elektriciteit en Gas'.

61 Het CBP heeft twee keer advies uitgebracht over de novelle behorende bij het wetsvoorstel 31374, z2009-00963, d.d. 27 oktober 2009 en z2009-01263, d.d. 14 december 2009, beschikbaar op <www.cbpweb.nl>.

62 <www.cbpweb.nl/downloads_adv/z2009-01263.pdf>, p. 2.

63 Kamerstukken II 2009/10, 32 374, nr. 3, p. 5.

64 Kamerstukken II 2009/10, 32 374, nr. 4, p. 5.

65 Kamerstukken II 2009/10, 32 374, nr. 3, p. 4.

De vereniging Vrijbit wijst in dit verband ook op praktische problemen: 'Burgers zien zich geconfronteerd met iemand die een meter komt plaatsen, gebrek aan informatie over de keuze voor verschillende meters, en het gebrek aan kennis om de verschillende meters in de praktijk van elkaar te kunnen onderscheiden, doet bij Vrijbit de vrees ontstaan dat burgers, al dan niet onbewust, toch een slimme meter zullen laten plaatsen'.⁶⁶ Het punt van informatievoorziening komt in paragraaf 5.4 aan bod. Hier wordt gewezen op het vooruitzicht dat binnen afzienbare tijd geen traditionele meters meer beschikbaar zullen zijn. Hoewel de kans dat de consument via goedkopere tarieven zal worden verleid tot een slimme meter vrijwel teniet wordt gedaan door de 'Regeling meettarieven'⁶⁷, kan de verlokking wel gebracht worden door de prijs van de meter zelf lager te leggen dan van een traditionele meter. Hier gelden geen regels voor. De minister ziet hierin geen probleem aangezien hij zich niet kan voorstellen dat er überhaupt nog oude meters aangeboden zullen worden wanneer per AMvB geregeld is waaraan meters moeten voldoen.⁶⁸ 'Uiteindelijk zullen de nieuwe meters dus overal komen te hangen omdat er geen andere meter meer is'.⁶⁹ De enige optie die dan rest is het administratief uitzetten van de meter.

5.2 Is administratief uitschakelen gelijk aan een traditionele meter?

Dat een afnemer toch geconfronteerd kan worden met een slimme meter is volgens de minister niet problematisch aangezien deze afnemer het recht behoudt om de meter 'administratief uit' te laten zetten. Hierdoor wordt de meter niet langer op afstand uitgelezen.⁷⁰ Hierbij rijst echter de vraag of het 'administratief uitzetten' van een slimme meter vanuit privacyoogpunt gelijk te stellen is aan de situatie waarin men in het bezit is van een traditionele meter.

Volgens de memorie van toelichting gedraagt een administratief uitgeschakelde meter zich als een traditionele meter. Of de situatie daadwerkelijk gelijk is, hangt echter mede af van de overige functionaliteiten van de slimme meter en van hoe het administratief uitzetten van de meetinrichting technisch en organisatorisch ingericht

gaat worden. Uit de in paragraaf 4.5 genoemde sectorrichtlijn kan de technische specificatie en organisatorische procedure betreffende het aan- en uitschakelen van functionaliteiten niet afgeleid worden.⁷¹ Wel kan hieruit worden opgemaakt dat het de netbeheerder is die functionaliteiten aan en uit kan schakelen, en dat functionaliteiten op apparaten niet in of uit te schakelen zijn zonder dat de netbeheerder dit opmerkt.⁷² In de Elektriciteitswet en de Gaswet is bepaald dat krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de eisen waaraan een meetinrichting ten minste moet voldoen.⁷³ Op 16 maart 2011 is het ontwerp van deze AMvB gepubliceerd 'Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen'.⁷⁴ Op 29 maart 2011 is dit ontwerpbesluit, samen met de nota van toelichting, door de minister toegezonden aan de Eerste en de Tweede Kamer.⁷⁵ Ook in dit besluit staat niet uitdrukkelijk het technisch en organisatorisch proces rondom aan- en uitschakelen van functionaliteiten beschreven. Wel valt hierin te lezen dat de afnemer op het leesvenster van de meetinrichting duidelijk moet kunnen zien of bepaalde functionaliteiten staan ingeschakeld. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat het kunnen zien of een functionaliteit aan- of uitstaat, zeker niet hetzelfde is als het niet beschikken over de functionaliteit. Dit geldt temeer nu in de memorie van toelichting te lezen valt dat het administratief uitzetten van de slimme meter niet zal kunnen geschieden middels een switch op de meter zelf, maar dat de consument een verzoek moet richten aan de netbeheerder die vervolgens de meter aan of uit zal zetten.⁷⁶ In paragraaf 5.5 over fraude en opsporing zal het verschil tussen traditionele meters en administratief uitstaande slimme meters benadrukt worden.

TNO heeft het 'Ontwerpbesluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen' in principe positief beoordeeld.⁷⁷ In de beoordeling zijn de volgende aspecten in ogenschouw genomen: toekomstvastheid, beveiliging, privacy, economische en juridische aspecten. Het beoordelingskader is samengesteld op basis van huidige wetgeving, Europese richtlijnen en technische kennis. TNO komt tot de conclusie dat het ontwerpbesluit voldoet aan het beoordelingskader. Wel wijst TNO erop dat het toezichtkader nog nader ingevuld moet worden aangezien dit momen-

66 <www.vrijbit.nl/dossier/financien/dossier-slimme-meters/item/808-verplichte-slimme-energiemeters-nog-niet-van-de-baan.html>.

67 Regeling van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 16 november 2010, nr. WJZ/10167427, houdende regels voor de meettarieven van netbeheerders van elektriciteits- en gasnetten (Regeling meettarieven). Gepubliceerd in de *Staatscourant* van 18 november 2010, nr. 18248. In deze regeling is vastgesteld dat de maximumtarieven niet hoger worden vastgesteld dan het gewogen gemiddelde van de 2005-tarieven vermeerderd met het consumentenprijsindexcijfer (2005+CPI). In de praktijk fungeren de maximumtarieven vastgesteld door de NMa als het daadwerkelijk gehanteerde tarief.

68 Het ontwerpbesluit is beschikbaar op <www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/29/besluit-op-afstand-uitleesbare-meetinrichtingen.html>.

69 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 374, nr. 17, p. 17.

70 *Idem*.

71 *Privacy en Security slimme-meterinfrastructuur*, Hoofddocument Werkgroep Privacy & Security 17 september 2010. <www.energie-ned.nl/_upload/bestellingen/publicaties/352_320002%20-%20PS%20SM%20Hoofddocument.pdf>.

72 *Idem*, p. 26 en p. 27.

73 Art. 95la Elektriciteitswet en art. 42a Gaswet.

74 <www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/29/besluit-op-afstand-uitleesbare-meetinrichtingen.html>.

75 <www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/29/kamerbrief-ontwerpbesluit-op-afstand-uitleesbare-meetinrichtingen.html>.

76 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 374, nr. 17, p. 17.

77 Johan Boekema, *Beoordeling uitvoeringsregelingen Slimme Meter*, 17 maart 2011, TNO-RPT-DTS-2011-00463. Beschikbaar als bijlage bij *Kamerstukken II*, 32 373 nr. 11. Zie ook <www.tno.nl/downloads/TNO-RPT-DTS-2011-004631.pdf>.

teel nog niet volledig is ingericht. Strikt toezicht door de NMa op de uitrol, het beheer en het gebruik van de slimme meterketen is van essentieel belang aldus TNO.⁷⁸ Tevens wordt gewezen op het belang van een internationale open standaard voor op afstand uitleesbare meters, iets dat de minister onderschrijft.⁷⁹ Ook heeft de minister de aanbeveling van TNO overgenomen om een logboekvoorziening in de op afstand uitleesbare meter op te nemen.⁸⁰ De minister is evenwel voornemens om de eisen met betrekking tot de logboekvoorziening als laatste, uiterlijk eind 2014, in werking te laten treden.⁸¹ Met het oog op meldingen van veel te hoge energierekeningen na installatie van de slimme meter, zou het versneld invoeren van deze functionaliteit de positie van de afnemer kunnen versterken.⁸² Hierbij moet dan wel worden opgemerkt dat het om een functionaliteit moet gaan die enkel op verzoek van de afnemer ingeschakeld mag worden.

Ondanks de positieve beoordeling, ook op het punt van privacy, kan niet gezegd worden dat de situatie waarin een slimme meter administratief uitstaat gelijk is aan de situatie waarin een traditionele meter aanwezig is. Mogelijk dat het verschil nog groter wordt aangezien in Nederland is gekozen voor een open structuur van de meter waardoor in de toekomst functionaliteiten aan de meter kunnen worden toegevoegd.⁸³ Ook wordt de mogelijkheid opengelaten dat in de toekomst de vraag naar meetgegevens en de uitleesfrequentie zal veranderen o.a. als gevolg van de ontwikkeling van smartgrids, en de opkomst van decentrale opwekking en elektrische auto's.⁸⁴ Bovendien kunnen de uitkomsten van de lopende kosten-batenanalyse wijzigingen met zich brengen die van invloed kunnen zijn op privacy.

5.3 Kosten-batenanalyse

In de parlementaire behandeling heeft de SP-fractie zorgen geuit over privacyschending door slimme meters. Na invoering van de novelles lijkt de partij echter snel over het privacyvraagstuk heen te stappen: 'Deze leden danken de minister dat hij, mede op hun verzoek, novelles op de wetsvoorstellen 31 320 en 31 374 voorlegt waardoor kleinverbruikers de plaatsing van een slimme meter kunnen weigeren dan wel een reeds geplaatste meter administratief kunnen doen uitschakelen. Met de hiermee geïntroduceerde keuzevrijheid is bescherming

van de privacy gediend.'⁸⁵ De SP blijft zich echter wel zorgen maken over de met het project gemoeide kosten en stellen vanuit dit perspectief de nodige vragen aan de minister. De antwoorden van de minister roepen de vraag op of privacy op den duur toch niet zal moeten wijken om tegemoet te kunnen komen aan eventueel nadelige financiële gevolgen van een beperkte uitrol van slimme energiemeters.⁸⁶

De minister vindt het van groot belang om goed zicht te hebben op de ontwikkeling van de kosten en baten van de uitrol van de op afstand uitleesbare meters. De kosten-batenanalyse waarnaar de minister verwijst betreft tot op heden een door KEMA uitgevoerd onderzoek dat is geactualiseerd na de wijziging van verplichte naar vrijwillige acceptatie van slimme meters.⁸⁷ In de KEMA-rapportage wordt geconcludeerd dat er bij grootschalige uitrol op basis van vrijwilligheid sprake is van een positieve maatschappelijke business case met een netto-contante waarde van € 770 miljoen. Door het invoeren van keuzevrijheid en het treffen van meer waarborgen voor privacy en veiligheid valt – in kwantitatieve termen – de business case in dit referentiescenario lager uit dan de eerdere raming⁸⁸ op grond van een verplichte uitrol (netto-contante waarde € 1,3 miljard). KEMA heeft daarnaast berekend dat wanneer meer dan 20% van de consumenten de meter niet accepteert of administratief uit laat zetten, de business case niet meer positief is. Het rapport van KEMA beschouwt de minister als invulling van de mogelijkheid die het derde energiepakket biedt om de invoering van slimme metersystemen voor 3 september 2012 te onderwerpen aan een economische evaluatie. Indien deze evaluatie positief is, is Nederland gehouden in 2020 ten minste 80% van de huishoudens te voorzien van een intelligent metersysteem voor elektriciteit. In dit verband heeft de Raad van State erop gewezen dat een vrijwillige benadering van de slimme meter, met acceptatievrijheid, op gespannen voet staat met deze Europese doelstelling.⁸⁹ Hierbij moet echter opgemerkt worden dat de specificaties van de slimme meter in Nederland verder gaan dan vereist is vanuit Europa. De verplichte invoering van extra slimme meters in Nederland lijkt dus nog niet geheel van de baan, afhankelijk van het percentage mensen dat vrijwillig een slimme meter accepteert en de uitkomsten van de kosten-batenanalyse welke de komende jaren een doorlopend proces zal zijn. Hoewel de vereniging Vrijbit hierbij wijst op

⁷⁸ Idem, p. 44.

⁷⁹ Kamerbrief op afstand uitleesbare meetinrichtingen, p. 2. <www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/29/kamerbrief-ontwerpbesluit-op-afstand-uitleesbare-meetinrichtingen.html>.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Kamerbrief op afstand uitleesbare meetinrichtingen, p. 3. <www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/29/kamerbrief-ontwerpbesluit-op-afstand-uitleesbare-meetinrichtingen.html>.

⁸² <<http://forum.www.trosradar.nl/viewtopic.php?t=56081&start=15>>.

⁸³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 374, nr. 7, p. 4.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 374, nr. 3, p. 8.

⁸⁵ *Kamerstukken I* 2010/11, 32 373 en 32 374, nr. B1, p. 1.

⁸⁶ *Kamerstukken I* 2010/11, 32 373 en 32 374, nr. C.

⁸⁷ *Intelligente meters in Nederland; herziene financiële analyse en adviezen voor beleid*, KEMA, juni 2010. Zie in dit verband ook *Kamerstukken I* 2009/10, 31 320 en 31 374, nr. R.

⁸⁸ *Kamerstukken* 2006/07, 28 982, nr. 57.

⁸⁹ *Kamerstukken II*, 32 374, nr. 4, p. 3.

een te marginale rol voor consumenten,⁹⁰ is door de NMA wel voorzien in het meten van consumententevredenheid aan de hand van een consumentenbarometer. Agent-schap NL krijgt van de minister de opdracht om de energiebesparing te monitoren.⁹¹

5.4 Informatievoorziening⁹²

Gezien de nadelige gevolgen die een beperkte uitrol van slimme meters kan hebben op de business case, doet KEMA in haar rapport verschillende aanbevelingen om een grootschalige uitrol onder consumenten te stimuleren. Hiertoe moet de overheid aan consumenten informatie verschaffen over de uitrol van de op afstand uitleesbare meter, over de gevolgen voor afnemers en over de rechten en plichten van afnemers.⁹³ Het CBP wijst vanuit een andere invalshoek in zijn adviezen op de novelle op de noodzaak van deugdelijke informatievoorziening: 'Ten aanzien van de slimme meters houdt deze wettelijke eis⁹⁴ in dat de netbeheerder betrokkenen op de hoogte moet stellen van de verschillende opties voor het verzamelen van meetgegevens. (...) Ook in situaties waarin reeds een op afstand uitleesbare meter is geïnstalleerd dient de verantwoordelijke er zorg voor te dragen dat betrokkenen geïnformeerd zijn over de specifieke doeleinden van de verwerking van de gegevens en de verschillende opties ten aanzien van de slimme meter'.⁹⁵ Voor zover afnemers (nog) niet zijn geïnformeerd, moet deze ommissie volgens het CBP hersteld worden door betrokkenen alsnog volledig op de hoogte te stellen van de mogelijkheden van de meters en de rechten van betrokkenen.⁹⁶

Echter, hoewel het in paragraaf 4.3 beschreven vierkeuzemodel mooi omschreven staat in het 'European smart metering landscape report', is dit model in de Nederlandse stukken alleen duidelijk verwoord in de memorie van toelichting.⁹⁷ Zelfs in het van overheidswege voorhanden zijnde informatiemateriaal worden de keuzemogelijkheden niet, of niet duidelijk, beschreven. Momenteel is informatie over slimme meters voornamelijk beschikbaar via websites zoals rijksoverheid.nl, consuwijzer.nl, antwoordvoorbedrijven.nl en meermetminder.nl. Het scannen van deze websites leert dat alleen consuwijzer.nl de verschillende keuzes voor de afnemer redelijk duidelijk verwoordt. Op antwoordvoorbedrijven.nl is de informatie erg marginaal en meermetminder.nl geeft een overzicht van allerlei persberichten over de slimme meters weer, zonder de belangrijke punten voor de klein-

verbruiker samen te vatten in een duidelijk overzicht. Op de website rijksoverheid.nl worden de keuzes die de afnemer heeft met betrekking tot een slimme meter niet omschreven.⁹⁸ Wel wordt gewezen op de redenen voor invoering van de slimme meter: nauwkeurigere eindafrekeningen; geen meterstanden meer doorgeven;⁹⁹ meer inzicht in verbruik; gemakkelijker energie besparen; en beter beheer van het energienet. Ook wordt erop gewezen dat invoering voortkomt uit een Europese verplichting en dat er niet meer kosten zijn verbonden aan de slimme meter dan aan de traditionele meter. Er wordt echter geen aandacht besteed aan de vergaande functionaliteiten van de meter, zoals de mogelijkheid om op afstand de energietoevoer te reguleren. Met betrekking tot privacy en veiligheid wordt opgemerkt dat netbeheerders en energieleveranciers gebonden zijn aan strenge regels om persoonsgegevens te beveiligen en te mogen gebruiken. Uitdrukkelijk wordt vermeld dat het aflezen van een leefpatroon niet mogelijk is aangezien energiebedrijven gegevens alleen in de volgende gevallen mogen uitlezen: een keer per jaar voor de jaarnota; zes keer per jaar voor de tweemaandelijke overzichten; bij overstap naar een andere leverancier of bij verhuizing; wanneer dat noodzakelijk is voor het beheer van het energienet. Opge-merkt wordt dat het energiebedrijfgegevens alleen vaker mag uitlezen nadat daarvoor toestemming is gegeven. Hierbij wordt echter niet vermeld dat in deze situatie wel degelijk leefpatronen afgeleid kunnen worden.

Via de website rijksoverheid.nl is een meer uitgebreide brochure te downloaden 'De slimme meter. Informatie over de nieuwe energiemeter' die de burger informeert over de slimme energiemeter.¹⁰⁰ In de brochure valt te lezen: 'het verschil met de huidige energiemeter is dat er communicatietechnologieaan toegevoegd is waardoor deze energiemeter op afstand kan worden uitgelezen.' Informatie over andere functionaliteiten zoals de schakel- en signaleerfunctie blijft echter achterwege. Dat een meter geweigerd of uitgezet kan worden komt in deze zes pagina's tellende brochure pas op pagina 5 aan de orde. Met het oog op privacy wordt ook in de brochure gesteld dat gedetailleerde informatie over verbruik niet beschikbaar is voor energiebedrijven of anderen en dat energiebedrijven zich altijd moeten houden aan de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit wil echter niet zeggen dat als de gegevens opgeslagen worden, zij niet op basis van de Wbp aan derden doorgegeven mogen worden. Bijvoorbeeld in geval van opsporing en vervolging,

90 <www.vrijbit.nl/dossier/financien/dossier-slimme-meters/item/808-verplichte-slimme-energiemeters-nog-niet-van-de-baan.html>.

91 *Kamerstukken I* 2010/11, 32 373, nr. C, p. 1.

92 <www.watideslimmemeter.nl>, zie voor een korte weergave: <www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/hoe-zit-het-bij-de-slimme-meter-met-mijn-privacy.html>.

93 *Kamerstukken I* 2009/10, 31 320, nr. R, p. 2.

94 Gedoeld wordt op de informatieplicht van art. 33 Wbp.

95 <www.cbweb.nl/downloads_adv/z2009-00963.pdf>, p. 2.

96 <www.cbweb.nl/downloads_adv/z2009-01263.pdf>, p. 1.

97 Stephan Renner et al. (2011), *European smart metering landscape report*, SmartRegions Deliverable 2.1, <www.smartregions.net>.

98 <www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie-en-kleinverbruikers/slimme-meter>.

99 Hier wordt erop gewezen dat niemand meer langs hoeft te komen om de meterstand op te nemen, iets dat bij traditionele meters ook niet meer noodzakelijk was aangezien het doorgeven van meterstanden via internet reeds gebruikelijk is.

100 <www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie-en-kleinverbruikers/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/de-slimme-meter.html>.

een punt van zorg waar ook de vereniging Vrijbit op gewezen heeft.¹⁰¹

5.5 Fraude en opsporing

In het eerder genoemde ‘Conceptbesluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen’ wordt in de artikelen 4 en 5 een overzicht gegeven van de specificaties waaraan de meetinrichtingen van elektriciteit respectievelijk gas moeten voldoen. Met betrekking tot fraude valt op dat de meetinrichting, fraude met, misbruik van of inbreuk op de meetinrichting of pogingen daartoe moet kunnen registreren en informatie daarover op afstand uit moeten kunnen wisselen met de netbeheerder. Het is echter op basis van de wetgeving niet geheel duidelijk of de netbeheerder met het oog op fraudebestrijding meetgegevens van afnemers mag verzamelen. Artikel 26ab van de Elektriciteitswet stelt dat gegevens zonder toestemming van de afnemer alleen verzameld mogen worden voor zover dit noodzakelijk is voor bepaalde specifiek genoemde taken van de leverancier of voor zover dit noodzakelijk is voor de taken van de netbeheerder, genoemd in artikel 16 lid 1 Elektriciteitswet. Fraudebestrijding staat hier niet expliciet genoemd dus zou ingelezen moeten worden in een andere taak zoals bijvoorbeeld de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten. Een passage uit de parlementaire geschiedenis doet echter vermoeden dat hiervan geen sprake is: ‘De niet-verplichte uitrol heeft ook consequenties voor de aanpak van fraude en criminaliteit. Een verplichte uitrol stelt energiebedrijven in staat om stroomdiefstal – dit mag gewoon niet in dit land; dit heeft niets met privacy te maken – haarfijn te lokaliseren. Een energiebedrijf kan er meteen aangifte van doen en daarmee een hele keten van ontwikkelingen in werking stellen, niet in de laatste plaats bij bijvoorbeeld wietplantages. Een verplichte uitrol is daarbij behulpzaam. Nu is het mogelijk om deze meter te weigeren of die als je hem al hebt administratief te laten uitschakelen. Ik denk dat ik wel weet wie dat ongeveer gaan doen en wie daarom gaan vragen. Dus de maatschappelijke meerwaarde, namelijk de aanpak van diefstal, fraude en criminaliteit, neemt gewoon af op het moment dat je de meter niet verplicht maakt’.¹⁰² Niet alleen klinkt in deze passage een ondertoon door dat personen die een slimme meter weigeren of administratief uitzetten verdacht worden van illegale praktijken, maar ook de wil van de minister om verwerking van gegevens ten behoeve van fraudebestrijding toe te willen staan.

Hoewel netbeheerders ten behoeve van fraude dus nog geen uitleesrechten lijken te hebben, is de situatie met betrekking tot politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten anders. De artikelen 4 en 5 van het ‘Conceptbesluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen’ bepalen dat de

elektriciteitsmeter ten minste elk kwartier en de gasmeter ten minste elk uur de actuele meterstand moet kunnen registreren en deze gegevens ten minste dagelijks op afstand met de netbeheerder uit moet kunnen wisselen. Op het leesvenster van de meetinrichting moet duidelijk worden weergegeven of de functie van het per kwartier danwel per uur registreren van meterstanden staat ingeschakeld of uitgeschakeld. Hierbij moet opgemerkt worden dat opsporings- en veiligheidsdiensten geïnteresseerd zullen zijn in deze energiegegevens. Zeker de kwartier-/uurwaarden maar ook de dagwaarden, omdat die inzicht bieden in de aan- of afwezigheid van personen, leefpatronen en aantallen personen in een woning. De wet biedt opsporings- en veiligheidsdiensten ruime bevoegdheden om gegevens op te vragen wanneer die relevant zijn voor de opsporing van strafbare feiten (zie met name art. 126nd Wetboek van Strafvordering) of voor de nationale veiligheid (zie o.a. art. 17 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002). Op basis van deze artikelen kunnen bij de netbeheerder alle vastgelegde meetgegevens opgevraagd worden. In bepaalde gevallen kan de officier van justitie zelfs, met machtiging van een rechter-commissaris, van een netbeheerder eisen dat deze alle toekomstige energiegegevens van een bepaalde woning realtime doorgeeft aan justitie (art. 126ne Wetboek van Strafvordering).¹⁰³ In deze situatie lijkt de slimme meter dus wel degelijk andere consequenties te hebben dan de traditionele meter. In de behandeling in de Tweede Kamer valt met betrekking tot het administratief uitzetten van de meter te lezen: ‘Dat betekent dat die meter niet meer op afstand kan worden uitgelezen’.¹⁰⁴ Dit lijkt echter niet correct, de meter *kan* wel uitgelezen worden, het *mag* alleen niet. Dit roept met het oog op bovenstaande echter wel de vraag op wat er vóórgaat; de keuze van de consument dat een meter administratief uitstaat, of de wettelijke bevoegdheden zodat in het kader van veiligheid en opsporing toch over (toekomstige) meterinformatie beschikt kan worden. In dit verband is de lezing van de minister interessant dat hij bij de slimme meter een soort ‘lees-me-nietregister’ voor zich ziet. Gegevens die in principe beschikbaar zijn, mogen dan niet gebruikt worden door de netbeheerder, afgezien van de wettelijke verplichtingen.¹⁰⁵ Hierbij rijst ook de vraag of, in geval van een verzoek door politie of inlichtingen- en veiligheidsdiensten, al dan niet op het display voor de afnemer thuis te zien zal zijn of bepaalde functionaliteiten van de meter nog wel administratief uitgeschakeld staan of dat het op afstand uitlezen van meterstanden in het belang van opsporing en veiligheid ook is toegestaan zonder medeweten van de afnemer. De regelgeving op dit punt moet naar mijn mening verduidelijkt worden.

101 <www.vrijbit.nl/dossier/financien/dossier-slimme-meters/item/808-verplichte-‘slimme’-energiemeters-nog-niet-van-de-baan.html>.

102 Kamerstukken II 2010/11, 32 374, nr. 17, p. 10.

103 C.M.K.C. Cuijpers & E.J. Koops, *Het wetsvoorstel ‘slimme meters’: een privacytoets op basis van art. 8 EVRM*, rapport in opdracht van de Consumentenbond, 2008, p. 23, <www.consumentenbond.nl/morello-bestanden/209547/onderzoek_UvT_slimme_energi1.pdf>.

104 Kamerstukken II 2010/11, 32 374, nr. 17, p. 11.

105 Idem, p. 17.

In een recente opinie wijst ook de Artikel 29-werkgroep op fraudedetectie en opsporing. De groep wijst erop dat het gedetailleerde beeld dat slimme meters over mensen kunnen geven in sommige gevallen ook verdachte, en zelfs illegale activiteiten aan het licht kunnen brengen. De groep stelt dat deze mogelijkheid niet automatisch rechtvaardigt om deze gegevens op grote schaal voor dit doel, opsporing en vervolging van crimineel gedrag, te mogen gebruiken. Volgens de groep is het van groot belang om er acht op te slaan dat voor zover persoonsgegevens relateren aan vermeend illegaal gedrag, deze persoonsgegevens gekwalificeerd kunnen worden als bijzondere gegevens en dat een verantwoordelijke deze enkel kan verwerken wanneer artikel 8 lid 5 Richtlijn 95/46/EG van toepassing is.¹⁰⁶ Dit houdt evenwel in dat verwerkingen inzake overtredingen, strafrechtelijke veroordelingen of veiligheidsmaatregelen zijn toegestaan onder toezicht van de overheid of indien de nationale wetgeving voorziet in passende specifieke waarborgen. Verwerking van meetgegevens door politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten is dus zeker niet uitgesloten.

6 Conclusie

Terugkijkend op de bevindingen in het artikel '*Begluren en besturen door de slimme meter*' kan geconcludeerd worden dat met de aangebrachte wijzigingen tegemoetgekomen is aan de belangrijkste privacybezwaren. Echter, of daadwerkelijk sprake is van een privacyvriendelijk meetklimaat hangt af van een aantal factoren.

In de eerste plaats moet nader onderzoek gedaan worden ter onderbouwing van de noodzakelijkheid van extra slimme energiemeters in onze democratische samenleving vanuit een oogpunt van energiebesparing. Veel onderzoeken, waaronder het recente KEMA-onderzoek, wijzen in dit verband nog steeds op de effectiviteit van een inhome display.¹⁰⁷ Zonder een nadere wetenschappelijke onderbouwing voldoen extra slimme meters niet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zoals vervat in artikel 8 EVRM.

In de tweede plaats moeten waarborgen en voorwaarden voor het gebruik van extra functionaliteiten duidelijk en uitdrukkelijk vastgelegd worden. In dit verband kan bijvoorbeeld gewezen worden op het beperken van energietoever. Hoewel dit voordelen heeft boven afsluiten, is het noodzakelijk dat er snel duidelijkheid komt wanneer en onder welke voorwaarden het 'afknijpen'

van energie is toegestaan. In dit verband is het van belang alert te zijn op de wijzigingen die voorgesteld gaan worden in de bestaande 'Regeling afsluiten elektriciteit en gas van kleinverbruikers'.¹⁰⁸

In de derde plaats moeten de voorwaarden en waarborgen voor het opvragen van slimmemetergegevens door politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten nader worden uitgewerkt. Wanneer en onder welke voorwaarden is dit toegestaan? Mogen alleen opgeslagen gegevens worden opgevraagd, of ook toekomstige gegevens? Maakt het hierbij verschil of de afnemer zijn meter administratief aan of uit heeft staan? En moet een afnemer op de hoogte worden gebracht via zijn inhome display dat extra gegevens uitgelezen worden indien dit op verzoek van bijvoorbeeld de politie gebeurt?

Ten vierde moeten toekomstige ontwikkelingen rond slimme energiemeters goed in de gaten worden gehouden. Naast de nadere invulling van specificaties en randvoorwaarden kunnen ook toekomstige wijzigingen, die zowel beleid als functionaliteiten van de meter kunnen betreffen, van invloed zijn op de privacyvriendelijkheid van het meetklimaat.¹⁰⁹ Hierbij moet aandacht bestaan voor het fenomeen van *function creep*.¹¹⁰ De meetgegevens die gegenereerd worden vanuit een oogpunt van energiebesparing kunnen immers ook interessant zijn voor andere partijen, zoals bijvoorbeeld verzekeraars.¹¹¹

Als belangrijkste factor kan tot slot gewezen worden op de bittere noodzaak van betere informatievoorziening. De mogelijkheid om te kunnen kiezen voor een traditionele, slimme, of superslimme energiemeter is alleen heilzaam vanuit privacyoogpunt als de afnemer de verschillen tussen de geboden keuzes begrijpt. Om te kunnen spreken van een privacyvriendelijk meetklimaat is het dan ook noodzakelijk dat op korte termijn met het overheidsinformatieplan en het gemeenschappelijk communicatieplan voor netbeheerders wordt voorzien in betere en meer uitgebreide informatie voor afnemers.¹¹² Zowel het CBP als de Artikel 29-werkgroep wijzen op dit belang, ook vanuit het perspectief van netbeheerders, energieleveranciers en dienstenaanbieders. Toestemming voor gegevensverwerking is immers alleen geldig wanneer deze berust op specifieke en deugdelijke informatie.¹¹³ Momenteel is de beschikbare informatie beperkt. Er zou meer aandacht moeten bestaan voor de verschillende keuzes die de consument heeft en voor de (mogelijke) consequenties die deze keuzes met zich

¹⁰⁶ WP 183 a.w., p. 22.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 374, nr. 7. In dit verband is het vreemd te noemen dat de overheid zelf geen zorg wil dragen voor deze displays, maar dit aan de markt wil overlaten. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 374, nr. 17, p. 14.

¹⁰⁸ <<http://wetten.overheid.nl/BWBR0020577/>>.

¹⁰⁹ WP 183 a.w. In dit verband moeten ook ontwikkelingen binnen de taskforce smartgrids en de taskforce intelligente netten in de gaten gehouden worden. Zie in dit verband: <http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/smartgrids/taskforce_en.htm> en <www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/09/03/taskforce-intelligente-netten-presenteert-discussiedocument.html>.

¹¹⁰ Wanneer gegevens verzameld voor een bepaald doel uiteindelijk gebruikt gaan worden voor een ander doel.

¹¹¹ Cuijpers en Koops, a.w. 2008, p. 23.

¹¹² In een brief aan de Eerste Kamer spreekt de minister van een overheidsinformatieplan en een gemeenschappelijk communicatieplan voor netbeheerders. Beide plannen zijn nog niet online beschikbaar. *Kamerstukken I* 2009/10, 31 320, nr. R. *Kamerstukken I* 2009/10, 31 320, nr. R.

¹¹³ WP 183 a.w., p. 22.

brengen. Ook zou meer informatie in begrijpelijke en overzichtelijke vorm beschikbaar moeten zijn over de wijze en plaats van opslag van gegevens, de technische en organisatorische processen rondom het (verlenen van toestemming voor) aan- en uitschakelen van functionaliteiten, over de functionaliteiten zelf en over het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Een factor die hier overigens niet onbenoemd mag blijven. Immers, het toezicht op de naleving van en de handhaving van de regels door zowel het CBP als de NMa zullen in belangrijke mate de privacyvriendelijkheid van het meetklimaat mede bepalen.